T 24
133

XVI 128

Т 24/133

О всесословной волости.

XVI 128

Сообщеніе дѣйствительнаго члена Юридическаго Общества при Императорскомъ Казанскомъ Университетѣ

Н. В. Рейнгардтъ,

сдѣланное въ засѣданіяхъ 24 апрѣля и 17 октября 1881 г.

КАЗАНЬ.
Въ университетской типографіи.
1882.

Т 24/133 XVI 128 191

О ВСЕСОСЛОВНОЙ ВОЛОСТИ.

Сообщеніе дѣйствительнаго члена Юридическаго Общества при Императорскомъ Казанскомъ Университетѣ

Н. В. Рейнгардтъ,

сдѣланное въ засѣданіяхъ 24 апрѣля и 17 октября 1881 г.

КАЗАНЬ.
Въ Университетской типографіи.
1882.

По опредѣленію Казанскаго Юридическаго Общества печатать.

Предсѣдатель Общества *С. Шпилевскій.*

Государственная
БИБЛИОТЕКА
СССР
им. В. И. Ленина
60289-50

О ВСЕСОСЛОВНОЙ ВОЛОСТИ.

I.

Вопросъ о всесословной волости принадлежитъ въ настоящее время къ одному изъ самыхъ серьезныхъ и самыхъ животрепещущихъ вопросовъ, на которыхъ сосредоточено вниманіе общества, къ числу тѣхъ вопросовъ, отъ правильнаго разрѣшенія которыхъ зависитъ разрѣшеніе другихъ не менѣе важныхъ вопросовъ, касающихся интересовъ нашей народной жизни.—Этотъ вопросъ не есть какая нибудь модная идея, за которую какъ за новинку хватается иногда интелигентное общество; это не есть простая выдумка увлекающихся фантазеровъ, потому что появленіе подобнаго вопроса обусловлено потребностью общества въ дальнѣйшемъ улучшеніи своего строя, доказательствомъ чего служитъ тотъ фактъ, что этотъ вопросъ, возникнувъ болѣе десяти лѣтъ тому назадъ, постоянно возбуждался многими земскими и общественными собраніями и наконецъ съ особенной энергіей поднятъ въ послѣднее время.

Замѣчательно, что всесословная волость встрѣчаетъ противниковъ со стороны двухъ діаметрально противуположныхъ партій, такъ называемыхъ консерваторовъ и либераловъ.—Подобное явленіе показываетъ, что о всесословной волости имѣется у многихъ весьма смутное понятіе, происходящее вѣроятно вслѣдствіе того, что эти господа имѣютъ въ виду современную волость, которой преобразованіе представляется имъ только въ томъ, что въ нее войдутъ кромѣ крестьянскаго и другіе элементы общества; однимъ словомъ имъ представляется нынѣшняя полицейско-фискальная во-

лость въ нѣсколько измѣненномъ видѣ. Но вопросъ о всесословной волости не имѣетъ въ виду ничего подобнаго, онъ имѣетъ болѣе радикальной характеръ—это есть вопросъ объ организаціи болѣе мелкой земской единицы, которая, какъ весьма справедливо выразилось вятское земство, „должна быть не административнымъ центромъ, но наименьшею земскою единицею, предназначенною для удовлетворенія мѣстныхъ пользъ и нуждъ и находящеюся въ непосредственной связи съ уѣзднымъ земствомъ".

Въ настоящемъ сообщеніи я не имѣю въ виду представить проэкта положенія о всесословной волости, потому что это дѣло практиковъ, которые, зная хорошо потребности окружающаго общества и характеръ мѣстныхъ условій, создадутъ такіе проэкты несравненно лучше, чѣмъ кабинетные ученые, если только конечно господа практики будутъ руководствоваться при этомъ кромѣ опытныхъ данныхъ еще и общими началами, выработанными наукой: наука и практика не не должны противорѣчить другъ другу; наука, какъ во всякой практической дѣятельности, такъ и въ общественной, должна служить руководительницей практики. Вотъ почему въ настоящемъ сообщеніи я ограничусь изложеніемъ только общихъ началъ, доказывающихъ необходимость и своевременность учрежденія всесословной волости, а также изложеніемъ условій ея организаціи и дальнѣйшаго развитія.

II.

Всякая общественная организація имѣетъ цѣлью установленіе порядка, поэтому прежде всего считаю нужнымъ выяснить болѣе точное опредѣленіе порядка и условія его существованія. Обращаясь къ разсмотрѣнію явленій природы и имѣя въ виду, что соціальныя явленія представляютъ только особую группу этихъ послѣднихъ, мы увидимъ, что *порядокъ есть устройчивое равновѣсіе соціальной системы; развитіе порядка съ теченіемъ времени составляетъ прогрессъ.* Безъ порядка не возможенъ прогрессъ, точно также какъ безъ прогресса не возможенъ порядокъ; слѣдовательно *порядокъ и прогрессъ составляютъ необходимыя условія существованія общества* (1). Соціальная система тогда только пред-

(1) J. S. Mill. Reflexions sur le gouvernement representatif.

ставляетъ устойчивое равновѣсіе, когда всѣ отдѣльныя группы общества дѣйствуютъ солидарно, когда права каждой соотвѣтствуютъ лежащимъ на нихъ обязанностямъ. Но когда эта солидарность отсутствуетъ, когда одни классы обладаютъ правами на счетъ другихъ, когда первые не несутъ никакихъ обязанностей или весьма ничтожные сравнительно съ другими, тогда равновѣсіе является неустойчивымъ, тогда порядка быть не можетъ, тогда обществу угрожаетъ катастрофа, если не уничтожится причина, препятствующая правильному и спокойному его развитію. Это—основной законъ общественнаго порядка—провѣряется всей исторіей человѣчества и въ особенности исторіей новѣйшаго времени. Въ подтвержденіе вѣрности этого закона я ограничусь указаніемъ на Францію и на наше отечество.

Дворянство и духовенство въ XVII I ст. во Франціи, обладая обширными правами, не несло почти ни какихъ обязанностей и эксплуатировало массу трудящагося населенія, которое, будучи обременено тяжелыми повинностями, находилось въ ужасномъ положеніи, обращавшемъ на себя вниманіе мыслителей и государственныхъ дѣятелей. При такомъ состояніи порядокъ былъ не возможенъ и поднявшійся революціонный ураганъ разрушилъ и унесъ тѣ классы и учрежденія, которыхъ юридическое существованіе оказалось въ прямомъ противорѣчіи съ прогрессомъ. Штурмъ бастиліи возвѣстилъ міру появленіе новаго соціальнаго строя! но съ его появленіемъ явилась новая аристократія-буржуазія, которая при помощи высокаго ценза захватила политическую власть въ свои руки, а при помощи косвенныхъ налоговъ всю тяжесть повинностей взвалила на массу. Послѣдующія событія, выразившіяся въ революціонныхъ движеніяхъ рабочаго класса, начиная съ знаменитаго ліонскаго возстанія рабочихъ (1831 г.), выставившихъ характерное знамя съ надписью: „vivre en travaillant ou mourir en combattant“, затѣмъ въ іюльской революціи 48 года, наконецъ въ появленіи интернаціонала и парижской коммуны, указали на не нормальное состояніе общества и отсутствіе условій порядка. Нѣкоторые объясняютъ это идеями, завѣщанными XVIII столѣтіемъ вообще и французской революціей въ особенности; но такое объясненіе не совсѣмъ правильно. Подобныя идеи выражаютъ въ абстрактной формѣ реальные потребности народа; они служатъ только, такъ сказать, знаменами около

которыхъ группируются борцы, придаютъ извѣстную систему дѣйствіямъ, но они не причина послѣднихъ, какъ доказываетъ тщательный анализъ исторіи; это подтверждаетъ и исторія нашего отечества, гдѣ революціонныя идеи не имѣли ни какого значенія въ массѣ населенія.

Дворянство въ Россіи возникло изъ служилаго класса, который, получивъ нраво владѣнія землей и эксплуатаціи крестьянскаго труда, несъ повинность государственной службы.

Русское положительное законодательство вплоть до второй половины 18 столѣтія смотрѣло на крестьянъ какъ на полноправныхъ гражданъ: съ XVII ст. они стали обязанными только быть крѣпкими землѣ, но о правѣ на ихъ личность господина законъ совершенно умалчивалъ, однако съ теченіемъ времени, съ развитіемъ приказной системы, высшій классъ старался постепенно уклониться отъ лежащихъ на немъ обязанностей, свалить ихъ на низшій классъ и подчинить послѣдній своей власти, сдѣлать его объектомъ права, что ему окончательно удалось въ царствованіе Екатерины II (¹). Подобное положеніе вещей противорѣчило общественному порядку и періодическія сотрясенія въ видѣ возстаній крестьянъ противъ помѣщичей власти указывали на неустойчивое равновѣсіе соціальной системы. Эти возстанія, начавшіяся съ XVII ст., проходятъ чрезъ все XVIII и первую половину XIX, принимая болѣе и болѣе острый характеръ не смотря на сильныя репресивныя мѣры; въ особенности эти волненія усиливаются со времени манифеста 18 февраля 1762 г., который освободилъ дворянство отъ обязательной службы и сдѣлалъ его сословіемъ привиллегированнымъ, имѣвшимъ права, но не несшимъ обязанностей. Крестьянскія волненія XVIII ст., повторяясь періодически, обостряясь сильнѣе и сильнѣе, были какъ бы предвѣстниками грозной общественной катастрофы, которая наконецъ проявилась въ пугачевскомъ бунтѣ, охватившемъ востокъ Россіи отъ береговъ Дона и Волги до Урала, бунтѣ котораго главною цѣлью было, по отзывамъ современниковъ, *уничтоженіе дворянства* и *созданіе мужицкаго царства*. Путь возставшей массы освѣщался заревомъ пожаровъ господскихъ усадебъ и обозначался трупами дворянъ, погибшихъ на вѣсилицахъ и подъ ножами

(¹) См. Бѣляева—«Крестьяне на Руси».

разъяреннаго народа. Съ возстаніемъ Пугачева начался, какъ выражается Державинъ *„прекровожа ждущій на благородныхъ рыскъ* (1)". Усмиреніе возстанія при помощи военной силы и послѣдовавшихъ затѣмъ террористическихъ мѣръ со стороны дворянскаго правительства, котораго рвеніе напрасно старалась смягчить Екатерина II, заставили наступить временному затишью, продолжавшемуся до Павла I-го. Съ воцареніемъ послѣдняго начались опять довольно сильныя крестьянскія возстанія, которыя сначала появились въ олонецкой и затѣмъ распространились въ 11 другихъ губерніяхъ; при чемъ число возставшихъ крестьянъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ доходило до 10 тысячъ. Въ манифестѣ изданномъ по этому поводу Императоромъ Павломъ, поручалось между прочимъ генералу Князю Рѣпнину *„покорить крестьянъ"*. Въ царствованіе Императора Александра I-го происходили довольно слабыя волненія, но съ воцареніемъ Императора Николая они усилились и съ теченіемъ времени возрастали все сильнѣе и сильнѣе. Начавшись въ 26 году волненія охватили 12 губерній и продолжались въ нѣкоторыхъ до 3 лѣтъ; въ 43 году происходили волненія въ 11 губерніяхъ и съ особенною силою въ пермской и оренбургской, при чемъ въ послѣдней возстаніе крестьянъ распространилось на пространствѣ 200 верстъ и число возставшихъ доходило до 40 тысячъ, такъ что противъ нихъ была послана 10 тысячная армія при десяти орудіяхъ; въ 45 году произошло волненіе въ 13 губерніяхъ, въ 46 г. въ 10, а въ 47 въ двадцати губерніяхъ; въ 48 такія волненія были въ 22 губерніяхъ; въ 49 въ 15 губ.; при чемъ особенно сильно оно разыгралось въ путивльскомъ уѣздѣ курской губерніи, гдѣ число возставшихъ доходило до 10 тысячъ человѣкъ (2). Острый характеръ этихъ волненій прекратился только съ эмансипаціей. Такимъ образомъ крѣпостническій строй русскаго общества не представлялъ порядка и грозилъ трагической катастрофой. Великая реформа 19 февраля 1861 года, освободившая милліоны народа, положившая основаніе прогрессивной эпохѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ нанесла ударъ и сословному дворянскому элементу, который потерялъ юридическое право распоряженія трудомъ крестьянина безъ его согласія. Дворянство сохранило значеніе сословія

(1) «Дворянство въ Россіи» Романовичъ-Славатинскаго.

(2) «Исторія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ» сочиненіе Варадино

по названію и по нѣкоторымъ довольно незначительнымъ привиллегіямъ, а потому въ настоящее время оно уже не представляетъ той силы, которая можетъ подчинить себѣ низшіе классы и тѣмъ противодѣйствовать развитію порядка или прогрессу общества. Но при этомъ невольно возникаетъ вопросъ не обратится ли дворянство совмѣстно съ прочими крупными собственниками, благодаря капиталистическому характеру крупнаго землевладѣнія, въ виду развитія индустріализма, въ тотъ классъ, который впослѣдствіи поработитъ массу подобно западной буржуазіи? Но на этотъ вопросъ нельзя дать строго категорическаго отвѣта и разрѣшить его можно только условно, съ извѣстной степенью приближенія. Конечно наши историческія и соціальныя условія не соотвѣтствуютъ необходимости появленія подобнаго класса, но онъ можетъ возникнуть чисто искуственно, когда внутренняя законодательная политика будетъ дѣйствовать въ интересѣ небольшей группы, когда интересы массы населенія будутъ отданы въ жертву немногихъ, подобно тому какъ XVIII столѣтіе искуственно создало аристократію, въ западно-европейскомъ смыслѣ, обратило въ рабство дотолѣ свободный народъ. Созданіе такого класса, который въ западной Европѣ уже отживалъ свое существованіе, было явленіемъ ретроградным, противорѣчащимъ прогрессу, остановившимъ развитіе общества. Народъ никогда не могъ признать необходимости, справедливости закрѣпощенія и въ теченіе столѣтія протестовалъ противъ этого въ весьма разнообразныхъ формахъ, то въ видѣ возстанія, то въ видѣ бродяжничества.

Послѣдствіемъ крѣпостническаго строя явилось пониженіе нравственнаго и умственнаго уровня народа, отсталость, крайняя бѣдность государства, не смотря не громадную массу трудящагося населенія, несмотря на грандіозныя естественныя богатства территоріи. Тоже самое повторится, если не въ болѣе худшихъ размѣрахъ, если законодательство приметъ индустріализмъ за признакъ прогресса, интересы капиталистовъ тожественными съ интересами государства, оставивъ интересы народа на послѣднемъ планѣ. Хотя нѣкоторые факты нашей внутренней политики допускаютъ предположеніе относительно возможности искуственнаго созданія буржуазіи, но этому противодѣйствуетъ главнымъ образомъ характеръ нашихъ экономическихъ условій, направленіе об-

щественнаго мнѣнія, выставляющаго иные общественные идеалы, чѣмъ современный капитализмъ; наконецъ этому противодѣйствуетъ общее направленіе законодательства, дѣятельность котораго развивается, хотя и медленно, подъ вліяніемъ интересовъ простонароднаго элемента.

III.

Существованіе различныхъ соціальныхъ классовъ обусловлено различіемъ занятій, соотвѣтствующихъ потребностямъ всего общества. Въ виду паденія въ настоящее время кастическаго начала, источникъ всѣхъ общественныхъ классовъ составляетъ народъ, тотъ соціальный слой, который представляетъ главный фундаментъ государства, главную его силу, физическую и нравственную. Для сохраненія соціальнаго равновѣсія необходимо, какъ сказано въ началѣ, чтобы отношенія какъ между отдѣльными классами, такъ равно и послѣднихъ къ цѣлому народу были проникнуты началами солидарности. Одна изъ важнѣйшихъ дѣятельностей есть дѣятельность общественная. Поэтому представляется весьма важная задача, найти такую форму общественнаго управленія, чтобы она, во первыхъ, противодѣйствовала образованію обособленнаго господствующаго класса, интересы котораго было бы въ антагонизмѣ съ интересами народа, и во вторыхъ, чтобы дѣятельность ея не обратилась въ исполненіе пустой формальности. Бюрократическая форма управленія въ своемъ крайнемъ развитіи заключаетъ въ себѣ эти два главные недостатка. Образовавъ особый классъ въ государствѣ, систематически организованный, проявляя видимую дѣятельность въ громадной перепискѣ, а невидимую въ преслѣдованіи личныхъ цѣлей, она тяжелымъ бременемъ лежитъ на народѣ и представляетъ тормазъ общественному развитію. Такимъ образомъ бюрократія, не имѣя солидарности съ народомъ, будучи враждебной прогрессу, вмѣстѣ съ тѣмъ не можетъ, конечно, содѣйствовать и общественному порядку, а потому должна быть замѣнена другой, наиболѣе удовлетворяющей своему назначенію, соотвѣтствующей интересамъ всего общества. Какая же это форма?

Государственная
БИБЛИОТЕКА
СССР
им. В. И. Ленина

IV.

Прежде чѣмъ говорить о такой формѣ позволю себѣ сдѣлать нѣсколько общихъ замѣчаній. Во всякомъ государствѣ, монархическомъ или республиканскомъ, существуетъ два рода отношеній между центральной властью и отдѣльными группами общества, раздѣленными между собой территоріальными границами: въ одномъ случаѣ центральная власть принимаетъ на себя обязанность заботиться обо всѣхъ мѣстныхъ нуждахъ всякой группы общества, а въ другомъ предоставляетъ каждой отдѣльной группѣ самой заботиться о своихъ мѣстныхъ интересахъ, сохраняя за собой заботу объ интересахъ общаго характера, главный контроль и, такимъ образомъ регулируя политическую жизнь всего общества, направляетъ ее къ одной общей цѣли. Въ первомъ случаѣ будетъ система централизаціи, неразрывно связанная съ системой бюрократіи и опеки; во второмъ—система самоуправленія въ связи съ системой мѣстнаго представительства. Нечего говорить, что преимущество должно быть отдано послѣдней системѣ управленія. Самоуправленіе во все не чуждо характеру русскаго народа и вполнѣ соотвѣтствуетъ его національнымъ особенностямъ, „потому что,— какъ справедливо замѣтилъ князь Васильчиковъ (1)—въ нашей русской натурѣ мы находимъ всѣ черты нравовъ и обычаевъ, которыя дѣлаютъ людей способными къ самоуправленію и напротивъ дѣлаютъ негодными для администраціи“ (вѣрнѣе бюрократіи).

Что самоуправленіе совершенно свойственно русскому народу, то это доказываетъ исторія прошлаго, когда оно проявлялось въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. но оно не могло не только получить нормальнаго развитія, но и сохранить сколько нибудь свою самостоятельность, потому что этому препятствовалъ приказный строй московскаго государства въ связи съ развитіемъ крѣпостнаго права, вслѣдствіе чего попытки Іоанна Грознаго и Михаила Ѳедоровича въ этомъ отношеніи остались безъ всякихъ послѣдствій. По мѣрѣ развитія крѣпостнаго права, бюрократіи,—самоуправленіе все слабѣло и слабѣло, наконецъ совершенно заглох-

(1) О самоуправленіи т. I изд. 3-е.

ло подъ давленіемъ чиновничества. Крѣпостническій строй общества клалъ свою особенную печать на всѣ отношенія между лицами и дѣлалъ невозможнымъ въ жизни проявленіе принципа свободы — главнаго условія самоуправленія. Съ уничтоженіемъ-же крѣпостнаго права, съ признаніемъ принципа свободы личности, съ окончательнымъ признаніемъ несостоятельности системы опеки, явилась, наконецъ, возможность положить основаніе къ самоуправленію.

Начало этому положено было введеніемъ 1 января 1864 г. положенія о земскихъ учрежденіяхъ, которымъ предоставлено было право завѣдыванія мѣстными дѣлами, касающимися хозяйства уѣзда и губерніи; уставами 20 ноября 1864 г. принципъ самоуправленія получилъ дальнѣйшее развитіе: явились выбранные мѣстными представителями мировые судьи и присяжные засѣдатели; городовое положеніе 16 іюня 1870 г. установило самостоятельность городскаго самоуправленія, освободивъ его отъ опеки администраціи; наконецъ положеніемъ о государственномъ ополченіи мѣстному представительству предоставлено право, въ чрезвычайныхъ случаяхъ, организаціи военной силы для защиты внѣшней безопасности. Такимъ образомъ уничтоженіе крѣпостнаго права повлекло введеніе начала самоуправленія повидимому въ довольно широкихъ размѣрахъ и значительно измѣнило физіономію общества: вмѣсто приказной, сословной системы управленія явилось земское, безсословное самоуправленіе.—Но рядомъ съ земскимъ самоуправленіемъ существуетъ еще у насъ другое, получившее свое начало съ реформы 61 г.—крестьянское, не имѣющее однако почти никакой самостоятельности, находящееся подъ полнымъ контролемъ полиціи и учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ. Но такъ какъ эти учрежденія состояли изъ элементовъ чуждыхъ интересамъ населенія, такъ какъ они проводили систему опеки и были пропитаны бюрократическимъ характеромъ, то несостоятельность ихъ высказалась чрезъ непродолжительное время. Справедливость однако заставляетъ сдѣлать исключеніе для дѣятельности ихъ въ первое горячее время эмансипаціи, когда появились посредники такъ называемаго перваго призыва, воодушевленные страстнымъ стремленіемъ провести въ жизнь великую реформу. Но когда они удалились со сцены, когда явились другіе болѣе хо-

лодные, тогда канцелярская рутина вступила въ свои права и наложила печать застоя.

Надо замѣтить, что въ бывшемъ главномъ комитетѣ по крестьянскому дѣлу при вопросѣ о составѣ крестьянскихъ учрежденій покойный Государь указалъ, что бы въ этихъ учрежденіяхъ были соединены два элемента: помѣщичій и крестьянскій (1), но этой мысли Государя не пришлось осуществиться.

Когда учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ, созданныя положеніемъ 19 февраля, оказались наконецъ совершенно несостоятельными, то въ 1874 году послѣдовало въ нихъ измѣненіе. Но эта реформа не произвела ничего существеннаго, она перемѣнила только нѣкоторыя названія и сократила число посредниковъ, которые стали называться непремѣнными членами присутствій; она внесла, впрочемъ, новый элементъ—полицейскій. Бюрократическій, сословный ея характеръ остался тотъ-же, поэтому реформированныя учрежденія не принесли особенной пользы и оказались такими-же несостоятельными, какъ и тѣ, которыя они замѣнили. Главная и общая причина ихъ несостоятельности заключается въ томъ *что, находясь въ прямомъ противорѣчіи съ современнымъ строемъ общественной жизни, выражающемся въ системѣ мѣстнаго представительства и самоуправленія, они вносятъ систему опеки и бюрократіи.* Слѣдовательно современныя условія порядка требуютъ совершеннаго ихъ упраздненія, какъ явленій несовмѣстныхъ съ общимъ направленіемъ настоящей эпохи.

V.

Въ новѣйшемъ нашемъ общественномъ строѣ, въ которомъ установленъ, какъ мы сказали, принципъ мѣстнаго представительства съ всесословнымъ или вѣрнѣе безсословнымъ характеромъ, мы не находимъ чтобы этотъ принципъ былъ проведенъ послѣдовательно. Обращаясь къ частностямъ, мы видимъ, что между крестьянскимъ самоуправленіемъ и земскимъ не существуетъ органической связи, не существу-

(1) Указъ Правит. Сен. 1874 г.

етъ никакой солидарности, вслѣдствіе чего деревня представляетъ нѣчто чуждое, совершенно отдѣльное отъ земства, находящееся подъ строгой полицейской опекой. Отсутствіе упомянутой связи обусловлено отсутствіемъ болѣе мелкой земской единицы, которая въ настоящее время ограничивается уѣздомъ. Созданіе подобной единицы вызывается не только требованіемъ принципа, но и другими не менѣе важными практическими потребностями. Волость въ настоящее время есть не болѣе какъ полицейско-фискальная единица, не имѣющая земскаго характера.

Главнымъ исключительнымъ органомъ волости является волостное правленіе, которое однако-же на самомъ дѣлѣ играетъ совершенно иную роль: оно представляется не болѣе какъ послѣдней исполнительной инстанціей для всѣхъ вѣдомствъ: административнаго, судебнаго, военнаго и проч., даже ученыя общества и тѣ обращаются въ волостныя правленія за различными свѣдѣніями.

Что-бы судить какая масса письменной работы лежитъ на волостномъ правленіи вообще и на волостномъ писарѣ въ особенности, работы, обращающей по видимому важный органъ крестьянскаго самоуправленія въ канцелярскую машину, при томъ довольно плохую, и отвлекающей отъ живой дѣятельности,—стоитъ только обратить вниманіе, сколько книгъ долженъ вести волостной писарь, не говоря уже о громадной перепискѣ съ различными установленіями.

Въ вознесенскомъ волостномъ правленіи (казанскаго уѣзда, въ двухъ верстахъ отъ города) за 1880 годъ должны были вестись слѣдующія книги (¹): 1) Реэстры исходящихъ бумагъ; 2) Входящихъ бумагъ. 3) Книги на записку рѣшеній волостныхъ судовъ; 4) На записку сдѣлокъ и договоровъ между крестьянами и посторонними людьми; 5) На выдачу паспортовъ и билетовъ на отлучку крестьянъ; 6) На записку предъявляемыхъ билетовъ и паспортовъ посторонними лицами; 7) Для записки предъявляемыхъ свидѣтельствъ на торговлю и промыслы и билетовъ на лавки; 8) На записку словесныхъ просьбъ крестьянъ о ссудѣ изъ вспомо-

(¹) Свѣдѣнія объ этомъ я получилъ отъ члена общества М. В. Шимановскаго, занимавшагося изученіемъ волостнаго суда и волостной администраціи.

гательной кассы; 9) Для записки постановленій волостнаго правленія; 10) Для записыванія крестьянъ, на которыхъ числятся долги по ссудамъ сельскаго банка; 11) Для записки выданныхъ ссудъ по удѣльному сельскому банку; 12) Для записки ссудъ, выданныхъ изъ вспомогательной кассы; 13) На записку словесныхъ просьбъ о выдачѣ ссудъ изъ удѣльнаго сельскаго банка; 14) На записку словесныхъ просьбъ о выдачѣ ссудъ изъ вспомогательной кассы; 15) На записку прихода и расхода денежныхъ суммъ, процентныхъ бумагъ и денежныхъ документовъ по удѣльному сельскому банку; 16) На записку прихода и расхода денежныхъ суммъ, процентныхъ бумагъ и денежныхъ документовъ вспомогательной кассы; 17) Книга квитанцій, выдаваемыхъ крестьянамъ во взносѣ капитала и процентовъ по сельскому банку и вспомогательной кассѣ; 18) Алфавиты: заемщиковъ изъ крестьянской вспомогательной кассы; 19) Заемщиковъ и поручителей по удѣльному сельскому банку; 20) Заемщиковъ и поручителей по вспомогательной кассѣ; послѣднія три книги по новымъ формамъ губернскаго присутствія; 21) Книги на записку разныхъ лицъ, присланныхъ подъ полицейскій надзоръ; 22) На записку приговоровъ волостнаго схода; 23) Квитанцій, выдаваемыхъ лицамъ во взносѣ страховыхъ денегъ, за принятыя на страхъ по добровольному земскому страхованію; 24) Книга окладныхъ сборовъ; 25) Кассовая книга; 26) Книга счетовъ; 27) На записку капиталовъ малолѣтнихъ сиротъ; 28) На записку прихода и расхода денегъ, отпускаемыхъ отъ земства на содержаніе училища; 29) На записку прихода и расхода билетовъ кредитныхъ установленій и книжекъ сберегательной кассы; 30) На записку сельско-продовольственныхъ хлѣбныхъ капиталовъ;— на записку нижнихъ чиновъ, принадлежащихъ волости: 31) Объ отставныхъ; 32) О запасныхъ; 33) Запасныхъ, уволенныхъ въ отлучки; 34) Запасныхъ, прибывшихъ для проживанія изъ другихъ мѣстъ; 35) Уволенныхъ по 2 ст. неспособныхъ; 36) Книги: для внесенія объявленій раскольниковъ о желаніи записать бракъ въ полицейскую метрическую книгу; 37) Для записки лицъ, рожденныхъ отъ браковъ по расколу, записанныхъ въ полицейскую метрическую книгу; 38) Для записки лицъ, родившихся послѣ 10 ревизіи отъ раскольниковъ; 39) Для записки лицъ рожденныхъ послѣ 10 ревизіи отъ раскольниковъ, показанныхъ въ ревизскихъ

сказскахъ; 40) Для записки заявленій о смерти лицъ, раскольниковъ отъ рожденія и записанныхъ въ полицейскія книги; 41) Для записки объявленій о желаніи записать въ полицейскую метрическую книгу лицъ, родившихся послѣ 10 ревизіи отъ раскольниковъ, родители которыхъ умерли; 42) 19 книгъ приговоровъ сельскихъ сходовъ, которыя хотя и должны вестись въ обществахъ сельскими писарями, но по недовѣрію къ нимъ возложено веденіе этихъ книгъ на волостныхъ писарей; 43) Книги: на записку казенной корреспонденціи, присылаемой по земской почтѣ; 44) На записку частной корреспонденціи; 45) На записку получаемаго дохода отъ пересылки частной корреспонденціи по сельско-земской почтѣ; 46) Для записки частной корреспонденціи чрезъ отправку мѣстной земской почты; 47) Для записки выданныхъ ссудъ по удѣльному сельскому банку, по новой формѣ губернскаго присутствія. Изъ этого видно, что въ волостномъ правленіи должно вестись 65 книгъ, т. е. гораздо болѣе, чѣмъ въ трехъ департаментахъ судебной палаты, гдѣ таковыхъ ведется около 30, при 3-хъ секретаряхъ, 12 помощникахъ, 2-хъ регистраторахъ, со столькими-же писцами.

Такимъ образомъ въ виду своего бюрократическаго характера волостное правленіе не можетъ считаться истиннымъ органомъ крестьянскаго самоуправленія и служить его интересамъ, масса-же населенія, лишенная возможности заявлять о своихъ ближайшихъ непосредственныхъ нуждахъ остается совершенно безпомощной, заявленіе-же объ этомъ путемъ канцелярскимъ, да и то тогда, когда потребуетъ начальство, въ большинствѣ случаевъ не достигаетъ цѣли

VI.

И такъ несостоятельность крестьянскаго самоуправленія, неспособность его къ дальнѣйшему развитію заключается въ томъ, что будучи построено на сословномъ началѣ, отданное подъ бюрократическую опеку, оно находится въ противорѣчіи съ господствующимъ принципомъ установленнымъ послѣдними реформами—принципомъ безсословности и самостоятельности. Отсюда отрицаніе сословнаго начала, опеки требуетъ связи крестьянскаго самоуправленія съ всесослов-

пымъ земскимъ. Потребность въ подобной связи чувствуется сильно и выражается въ тѣхъ отношеніяхъ, которыя являются между земствомъ и волостью, хотя чисто бюрократическаго характера и даже вопреки закону (ст. 1823 т. II губ. учр.). Истинный характеръ крестьянской жизни проявляется въ общинѣ, мірѣ, представляющихъ единицу чисто крестьянскаго самоуправленія. Полная органическая связь послѣдняго съ земскимъ явится при созданіи въ уѣздѣ болѣе мелкой чѣмъ уѣздъ земской единицы, опредѣленной извѣстнымъ раіономъ, гдѣ всѣ мѣстные жители, всѣ общины при посредствѣ своихъ представителей, самостоятельно и въ предѣлахъ закономъ установленныхъ, независимо отъ администраціи, могутъ управлять своими дѣлами, касающимися мѣстныхъ нуждъ.

Каждая община, каждый землевладѣлецъ въ состояніи вести свои дѣла, касающіяся своихъ отдѣльныхъ интересовъ, не нарушая общаго порядка. Но бываютъ дѣла, касающіяся общихъ интересовъ, напримѣръ вопросы о путяхъ сообщенія, медицины, сохраненія общественнаго спокойствія и проч. гдѣ замѣшаны интересы всѣхъ, но гдѣ каждый не въ состояніи отдѣльно совершить ихъ, не нарушая общаго порядка. Это возможно исполнить только ихъ совокупными силами. Конечно, жители не могутъ сами, непосредственно управлять подобными дѣлами, но они могутъ сдѣлать это при помощи своихъ представителей. Учрежденіе съ подобной цѣлью всесословной волости будетъ дальнѣйшимъ развитіемъ земскаго представительства. При такомъ порядкѣ связь между уѣзднымъ земствомъ и волостнымъ, между тѣмъ и другимъ управленіемъ явится чисто органическая, а не бюрократическая, какою является въ настоящее время. Вопросы, касающіеся общихъ интересовъ всѣхъ волостей, должны разрѣшаться уже представителями послѣднихъ — уѣзднымъ земствомъ, общіе уѣздамъ—губернскимъ. Такимъ образомъ по мѣрѣ возрастающей общности вопросовъ должны являться и соотвѣтственныя представительныя учрежденія.

Уже теперь возникаютъ вопросы, относящіеся до общихъ интересовъ всѣхъ или многихъ губерній, напр. вопросы объ эпидеміяхъ, продовольствіи, колонизаціи, нѣкоторые экономическіе, финансовые и проч., а потому является потребность въ съѣздѣ или собраніи земскихъ представителей всѣхъ губерній. Весьма знаменательнымъ явленіемъ служитъ созывъ экспертовъ для разрѣшенія важныхъ вопросовъ, касающихся

внутренней политики государства и указываетъ на необходимость, сознанную правительствомъ, въ представителяхъ общества для законодательной дѣятельности.

Такимъ образомъ дальнѣйшее развитіе принципа самоуправленія проявитъ систему представительства въ видѣ непрерывной цѣпи, чрезъ что мѣстное населеніе, всѣ классы его, получатъ возможность открыто заявлять о своихъ нуждахъ, ходатайствовать объ удовлетвореніи ихъ предъ правительствомъ болѣе успѣшно чѣмъ въ настоящее время. Такова была главная идея руководившая Тюрго при разработкѣ проэкта муниципальной реформы во Франціи, реформы заключавшей въ себѣ обширную систему народнаго представительства, созданнаго по одному общему плану.

Первую ступень по мысли Тюрго составляли деревенскіе и городскіе муниципальные совѣты, вторую—окружные, посылавшіе депутатовъ въ провинціальные, составлявшіе третью ступень въ лѣстницѣ муниципальныхъ учрежденій, наконецъ послѣдніе посылали депутатовъ въ великій королевскій муниципальный совѣтъ, который долженъ былъ составлять ничто иное какъ національное собраніе, не имѣвшее впрочемъ законодательной власти, но главное назначеніе котораго заключалось въ разсмотрѣніи и разрѣшеніи общихъ административныхъ и финансовыхъ вопросовъ (1). Если бы король внялъ голосу великаго государственнаго человѣка, если бы онъ не поддался вліянію враговъ прогресса, дѣйствовавшихъ подъ вліяніемъ узкаго эгоизма и фатально тянувшихъ его къ погибели, то эта реформа покрыла бы на вѣки славою имя короля и предотвратила бы грозную катастрофу, послѣдовавшую черезъ 15 лѣтъ послѣ отставки его министра.

VIII.

Выяснивъ значеніе всесословной волости въ смыслѣ организаціи мелкой земской единицы, организаціи, требуемой дальнѣйшимъ развитіемъ представительнаго начала, считаю необходимымъ разсмотрѣть нѣкоторыя возраженія,

(1) См. Oeuvres de Turgot, t. II, Memoire au roi sur les municip. etc.

высказываемыя какъ противъ дальнѣйшаго развитія у насъ системы представительства вообще, такъ и противъ всесословной волости въ особенности.

Одно изъ главныхъ возраженій противъ дальнѣйшаго развитія у насъ представительнаго начала заключается въ томъ, что оно подобно западному можетъ принять направленіе враждебное интересамъ массы народа, чего конечно не желательно. Это возраженіе имѣло бы силу, если-бы у насъ существовало какое бы то ни было политически организованное высшее сословіе, но ничего подобнаго у насъ нѣтъ. Не прибѣгая къ особенной аргументаціи, не трудно доказать отсутствіе у насъ сословнаго элемента въ мѣстномъ самоуправленіи путемъ чисто, такъ сказать, математическимъ.

Система налоговъ и повинностей чрезвычайно рельефно характеризуютъ извѣстный строй общества и указываетъ на господствующее сословіе, которое старается всю тяжесть повинностей обратить на низшіе классы. Такъ поступали феодалы, такъ поступаетъ буржуація, установивъ систему косвенныхъ налоговъ. Изчезнувшій крѣпостническій строй нашего общества вполнѣ ясно обрисовался системой земскихъ и государственныхъ повинностей. На основаніи данныхъ, приведенныхъ Кн. Васильчиковымъ въ его книгѣ (1), — до введенія земской реформы платились слѣдующія государственныя и земскія повинности: 1) 109 мил. десят. крестьянскихъ земель были обложены 35-ю милл. руб., 2) 70 мил. десят. у землевладѣльцевъ—½ милл. руб. Принимая ренту, какъ принимаетъ ее кн. Васильчиковъ, въ 1 руб 50 коп., мы видимъ, что крестьянскія земли обложены были государственными и земскими повинностями съ чистаго дохода въ размѣрѣ около 20%, недвижимыя-же имущества землевладѣльцевъ всего около 0,4%, т. е. первые несли всю тяжесть платежей почти въ 50 разъ больше чѣмъ вторые; если мы присоединимъ подушную подать и дополнительный налогъ съ поселянъ, то получимъ, что крестьянскія земли платили 40%, т. е. въ сто разъ больше чѣмъ землевладѣльцы. Сословный характеръ строя проглядываетъ совершенно ясно. Пойдемъ далѣе. Обращаясь спеціально съ мѣстнымъ зем-

(1) О самоуправленіи т. II изд. 3-е.

скимъ повинностямъ, мы находимъ, что по смѣтѣ 1863 года собственно земскій сборъ, губернскій и уѣздный, простирался до 5,186,302 руб., при чемъ на крестьянъ падало 74,4% (1), — остальной процентъ на другіе сословія; хотя масса уже получила личную свободу, но значительная тяжесть мѣстныхъ повинностей лежала на ней: она не имѣла еще голоса въ мѣстномъ управленіи, которое сохраняло бюрократическую окраску.

Затѣмъ по введеніи земскихъ учрежденій, въ 1868 году сумма всѣхъ уѣздныхъ и губернскихъ сборовъ простиралась до 12,284,519 р., изъ которыхъ на крестьянъ падало 37,5%, а на землевладѣльцевъ съ присовокупленіемъ казны и удѣла 37,6%, на домовладѣльцевъ и промышленныя сословія 24,9%. Изъ этого мы видимъ, что хотя съ введеніемъ земскихъ учрежденій сумма сборовъ увеличилась, но вся тяжесть легла не на крестьянъ, а на другіе классы; но если промышленный классъ участвуетъ въ этомъ не совсѣмъ равномѣрно, то это происходитъ не отъ того, что бы онъ имѣлъ какое нибудь вліяніе въ мѣстной общественной жизни, а отъ обстоятельствъ совершенно независимыхъ отъ земства (2). Приведенный фактъ вполнѣ доказываетъ, что земское представительство не допускаетъ привилегій, что въ немъ нѣтъ мѣста сословному преимуществу, что оно внесло начало правомѣрности въ общественную жизнь, а потому нѣтъ основанія для будущихъ опасеній, что при дальнѣйшемъ его развитіи оно уклонится отъ этого. Другое возраженіе, спеціально относящееся противъ учрежденія всесословной волости, заключается въ указаніи на различіе между крестьянскимъ и частнымъ землевладѣніемъ, различіе, уничтожающее будто-бы возможность существованія общихъ интересовъ на незначительной территоріи и могущее произвести антагонизмъ между классами мѣстнаго населенія; но при внимательномъ разсмотрѣніи ничего подобнаго быть не можетъ. Частное землевладѣніе (по преимуществу дворянское) основывается на индивидуальномъ началѣ, крестьянское—на общинномъ, мірскомъ. Различіе между этими классами заключается въ различіи юридическихъ отношеній къ

(1) Кн. Васильчиковъ id.

(2) Id.

объекту права собственности, но не въ юридическихъ отношеніяхъ между собою. Основаніе всякаго антагонизма между классами заключается въ тѣхъ отношеніяхъ между собою, которыя установливаются закономъ или экономическими условіями къ выгодѣ одной и къ ущербу другой стороны, но ни чего подобнаго между общинами и отдѣльными землевладѣльцами пока не существуетъ, причины столкновенія между ними могутъ быть тѣже самые, какъ и между отдѣльными общинами ими индивидуумами; но напротивъ на опредѣленной мѣстности какъ между общинами, такъ и между землевладѣльцами можетъ быть очень много общихъ интересовъ, какъ напримѣръ охраненіе общественнаго спокойствія, улучшеніе общихъ гигіеническихъ условій мѣстности, общественныя сооруженія и проч., интересовъ, которые должны содѣйствовать въ извѣстныхъ случаяхъ совмѣстной дѣятельности. „Сельскія общества и частныя землевладѣльцы могутъ очень легко ужиться въ общемъ составѣ волости", — говоритъ кн. Васильчиковъ (1),—„для опредѣленія ихъ взаимныхъ отношеній всего лучше ихъ опредѣлить просто и ровно. Община въ частномъ правѣ, въ гражданскомъ законодательствѣ о наслѣдствѣ, раздѣлѣ и всѣхъ прочихъ условіяхъ владѣнія и пользованія занимаетъ совершенно особое мѣсто; съ точки зрѣнія хозяйственныхъ, землевладѣльческихъ интересовъ она не можетъ быть противуполагаема частному землевладѣнію; она составляетъ особый родъ собственности, особый видъ владѣнія, точно также какъ акціонерныя общества и компаніи, владѣющія недвижимыми имуществами; ихъ внутренній хозяйственный бытъ обусловливается другими обычаями, порядками, чѣмъ бытъ личныхъ землевладѣльцевъ и потому имъ *принадлежитъ безспорное право пользоваться самостоятельностью въ предѣлахъ своего владѣнія, въ чертѣ своего хозяйства.* Однимъ словомъ, какъ юридическое лицо, пользующееся имущественными правами, сельское общество на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ имѣетъ свое мѣсто въ ряду всѣхъ прочихъ собственниковъ. Она составляетъ индивидуальную нераздѣльную единицу, права и повинности коей опредѣляются не числомъ ревизскихъ душъ, а пространствомъ и доход-

(1) О самоуправленіи, т. I изд. 3-е.

постью общиннаго земельнаго владѣнія и точно такъ какъ въ частномъ обществѣ, въ компаніи или товариществѣ, такъ и въ сельской общинѣ—вся совокупность отдѣльныхъ членовъ, вся масса акцій, паевъ и полевыхъ надѣловъ сливается въ одинъ общій интересъ и во всѣхъ своихъ отношеніяхъ представляется голосомъ, уполномоченнымъ отъ большинства акціонеровъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что въ земскомъ и общественномъ строѣ сельское общество не должно имѣть никакого исключительнаго положенія, ни привилегированнаго, ни униженнаго, что оно не должно пользоваться, ни большими, ни меньшими правами, чѣмъ другіе собственники и въ отношеніяхъ своихъ къ волости и къ земству должно быть поставлено на такую-же степень самостоятельности и зависимости, какъ и частные землевладѣльцы".

Существенное различіе между сказанными классами заключается, главнымъ образомъ, въ степени образованія, но это обстоятельство требуетъ не отдѣленія другъ отъ друга, а напротивъ соединенія и при томъ наиболѣе тѣснѣйшаго, что можетъ быть успѣшно выполнено, когда начало представительства введено будетъ на небольшемъ пространствѣ. Однородный характеръ личностей въ представительномъ собраніи ведетъ къ однообразію взглядовъ, къ совершенному застою дѣятельности или-же господству личныхъ страстей, къ преслѣдованію эгоистическихъ интересовъ со стороны болѣе ловкихъ лицъ.

„Величайшее изъ несовершенствъ мѣстныхъ народныхъ учрежденій—говоритъ Д. С. Милль—и главная причина, почему онѣ такъ часто бываютъ несостоятельны,—это низкая степень развитія тѣхъ людей, которые являются исполнителями въ этихъ учрежденіяхъ. Собранія должны быть очень смѣшаннаго характера, — это одно изъ условій ихъ полезности; это обстоятельство главнымъ образомъ и дѣлаетъ ихъ школою, гдѣ развиваются политическія и другія способности. Но школа предполагаетъ не однихъ учениковъ, но и учителей: полезность ея обусловливается тѣмъ обстоятельствомъ, въ какой мѣрѣ она приводитъ низшіе умы въ соприкосновеніе съ высшими, соприкосновеніе, которое въ обыкновенной жизни встрѣчается только какъ чистое исключеніе, и недостатокъ котораго способствуетъ болѣе чѣмъ что либо другое массѣ человѣческаго рода держаться на ступе-

ни самодовольнаго невѣжества. Сверхъ того, школа будетъ негодна, и скорѣе будетъ школою зла чѣмъ добра, если по недостатку присмотра за нею, или вслѣдствіе отсутствія въ ней самой личностей высшаго порядка, дѣятельность ея членовъ (что и случается такъ часто) вырождается въ безсовѣстное и безсмысленное преслѣдованіе ихъ личныхъ цѣлей... было бы очень важно во всѣхъ отношеніяхъ, какъ для разумнаго и честнаго веденія каждаго особаго дѣла, такъ и для политическаго воспитанія націи, чтобы каждое мѣстное собраніе заключало въ своей средѣ извѣстную часть лучшихъ умовъ своего края; эти люди находились-бы въ постоянномъ соприкосновеніи самого полезнаго свойства съ людьми низшаго уровня, принимая отъ нихъ все, что тѣ могутъ сообщить о мѣстныхъ спеціальныхъ дѣлахъ и въ замѣнъ знакомя ихъ съ болѣе высокими идеями и съ болѣе просвѣщенными цѣлями (¹)".

Что однородность массы въ представительныхъ учрежденіяхъ несовсѣмъ благопріятно отражается на ходѣ общественныхъ дѣлъ—это подтверждается сравненіемъ городскаго и земскаго самоуправленія. Хотя повидимому реформа 1870 г. городоваго положенія имѣла въ виду упраздненіе сословнаго элемента, но на самомъ дѣлѣ, вслѣдствіе условій ценза, городское управленіе осталось въ рукахъ того класса, который и прежде считался хозяиномъ города, класса довольно однороднаго, проникнутаго опредѣленными тенденціями; земское же представительство заключаетъ весьма разнообразные элементы. Вотъ почему послѣднее не смотря на нѣкоторыя неблагопріятныя обстоятельства, отличается болѣе прогрессивнымъ характеромъ въ своей дѣятельности, соотвѣтствующимъ интересамъ всего общества, чѣмъ первое, сосредоточивающее по преимуществу вниманіе на интересахъ одного класса.

Наконецъ обратимся къ послѣднему, повидимому самому серьезному возраженію, направленному противъ всесословной волости, возраженію, высказываемому не только противъ этого учрежденія, но и вообще противъ дальнѣйшаго развитія начала представительства, и заключающемуся въ отсутствіи, будто-бы, у насъ способныхъ людей, могущихъ

(¹) J. S. Mill—Refl sur le gouvern. repr.

съ успѣхомъ дѣйствовать на подобномъ поприщѣ. Это возраженіе, на самомъ дѣлѣ, не имѣетъ никакого серьезнаго основанія и оно всегда, во всѣ времена высказывалось противниками всякихъ реформъ или мрачными пессимистами. Оно приводилось когда-то противниками эмансипаціи противъ освобожденія крестьянъ, которые по ихъ мнѣнію, будто-бы, еще не способны вовсе пользоваться соободой; оно приводилось противниками земской, судебной реформы, утверждавшими, что мы еще не доросли до этого,—и однакоже опытъ доказалъ противное. Если находятся люди, что бы довольно успѣшно исполнять обязанности присяжныхъ засѣдателей, мировыхъ судей, рѣшать серьезныя дѣла, касающіяся интересовъ общества и отдѣльныхъ лицъ; если находятся люди, могущіе вести дѣла, касающіяся народнаго хозяйства на пространствѣ довольно обширной территоріи, какова губернія или уѣздъ, то ужъ навѣрное найдутся люди, чтобы вести подобное дѣло на гораздо меньшемъ пространствѣ, каковою должна быть всесословная волость.

Противникамъ, какъ этого учрежденія, такъ и вообще представительнаго начала, можно возразить, что способные люди образовываются при дѣятельности и если нѣтъ возможности дѣйствовать, то и нельзя утверждать, способно-ли общество къ такой дѣятельности или нѣтъ. Только дѣятельность, повторяю, соотвѣтствующая обстоятельствамъ, только самая практика воспитываютъ и приготовляютъ людей, развиваетъ ихъ способности, подобно тому какъ борьба съ Карломъ XII воспитывала воиновъ Петра Великаго. Вообще надо замѣтить что всякій противникъ всесословной волости поневолѣ долженъ стоять за status quo современнаго управленія, потому что при отсутствіи мелкой земской единицы всѣ дѣла касающіяся мѣстныхъ интересовъ должны сосредоточиться въ уѣздномъ земствѣ, вслѣдствіе чего явится земская централизація вмѣстѣ съ своей бюрократіей, ничѣмъ не отличающейся въ сущности отъ правительственной. Такимъ образомъ вопросъ о всесословной волости есть вопросъ о дальнѣйшемъ развитіи начала самоуправленія и представительства, всякое иное преобразованіе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ съ переименованіемъ должностныхъ лицъ и учрежденій, съ увеличеніемъ или уменьшеніемъ правъ будетъ только измѣненіемъ названій съ сохраненіемъ преж-

няго характера дѣятельности бюрократически—опекунскаго, совершенно безполезнаго для народа, что и доказали реформированныя крестьянскія присутствія.

VIII.

Относительно территоріальнаго дѣленія уѣзда на волости—это вопросъ чисто практическій и зависитъ отъ многихъ обстоятельствъ, какъ напримѣръ географическихъ, этнографическихъ и др. Самое компетентное лицо въ этомъ случаѣ будетъ уѣздное земство, которое, зная хорошо условія мѣстности, характеръ населенія, можетъ разрѣшить подобный вопросъ болѣе или менѣе точно, но при этомъ надо замѣтить, что, мнѣ кажется, нельзя безусловно согласиться съ тѣмъ мнѣніемъ, которое высказано нѣкоторыми писателями, какъ напримѣръ кн. Васильчиковымъ, многими составителями проэктовъ о всесословной волости, и которое, между прочимъ рекомендуется закономъ (¹), чтобы волость была пріурочена къ приходу. Приходъ есть дѣленіе церковное, дѣла-же церкви должны быть совершенно выдѣлены изъ свѣтскихъ, не должны входить въ вѣдѣніе мѣстнаго управленія, а то могутъ выйдти весьма печальныя недоразумѣнія. Такое дѣленіе возможно еще когда населеніе по вѣроисповѣданію представляетъ довольно однородную массу, но когда существуютъ различныя вѣроисповѣдованія, секты, тогда пріуроченіе волости къ приходу можетъ въ иновѣрцахъ возбудить подозрительныя чувства относительно характера управленія. Печальный примѣръ подобнаго недоразумѣнія представляютъ бывшіе татарскія волненія, возникшія вслѣдствіе извѣстныхъ инструкцій, изданныхъ губ. по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ, которое, создавая ихъ, игнорировало, что среди массы народа, значительный процентъ составляетъ магометанское населеніе.

Волостное собраніе должно, конечно, составляться изъ представителей землевладѣльцевъ и общинъ. Общинное управленіе должно остаться безъ всякихъ существенныхъ измѣне-

---

(¹) Ст. 2134 ст. т. II ч. I изд. 1876 г., а также 44 ст. общаго полож. 19 февраля 1861 г.

ній въ виду сохраненія самостоятельности общины. Такъ какъ община въ своей жизни живетъ своими обычаями, обусловленными ея соціальными и экономическими причинами, то взаимныя недоразумѣнія ея обитателей, нарушенія правъ, возникающія изъ нарушенія обычаевъ, должны подлежать разсмотрѣнію ихъ собственнаго суда.

Долженъ-ли быть учрежденъ отдѣльно для каждой общины свой обычный судъ или одинъ для нѣсколькихъ—этотъ вопросъ слѣдуетъ предоставить разрѣшенію самимъ общинъ, какъ онѣ найдутъ выгоднымъ или удобнымъ для себя. Пріуроченіе обычнаго суда къ волости и по распоряженію администраціи совершенно нераціонально, потому что предполагаетъ, во первыхъ, что всѣ общины, входящія въ составъ волости имѣютъ одинаковыя обычаи, а во вторыхъ, что администрація знаетъ всѣ обычаи повѣдомственной ей мѣстности. Но на дѣлѣ выходитъ не то. Очень часто въ составъ волости входитъ самое разнообразное въ этнографическомъ смыслѣ населеніе, живущее подъ вліяніемъ самыхъ различныхъ обычаевъ, какъ наприм. есть волости въ казанской губерніи состоящіе изъ русскихъ, татаръ и чувашъ; слѣдовательно въ этомъ случаѣ обычный судъ не можетъ соотвѣтствовать потребностямъ народа.

Охраненіе внутренняго спокойствія въ общинѣ должно принадлежать общинной полиціи, но это нисколько не исключаетъ значенія государственной, которой должно принадлежать охраненія общаго спокойствія, общей безопасности въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ общинная полиція оказывается безсильной, некомпетентной, но община, какъ и каждое частное лицо, должна быть гаратирована отъ всякаго не законнаго вмѣшательства и вліянія административной власти.

IX.

Вообще успѣшное развитіе какой-бы то не было дѣятельности зависитъ отъ извѣстной степени свободы, при отсутствіи которой парализируется силы общества, наступаетъ полная апатія, безучастность къ общественнымъ интересамъ. Чтобы самоуправленіе шло успѣшно, необходимо чтобы оно въ опредѣленныхъ предѣлахъ пользовалась полнѣйшей независимостью отъ центральной власти, а для это-

го необходимо опредѣлить точныя отношенія между послѣдней и органами самоуправленія. Направленіе центральной власти у насъ до сихъ поръ имѣетъ ненормальный характеръ, противорѣчащій условіемъ порядка. Подобное направленіе есть остатокъ далекаго прошлаго, когда существовали другія условія, господствовали иные взгляды на цѣль и дѣятельность центральной власти. Послѣднія реформы, измѣнивши основанія соціальнаго строя, вызвавши самодѣятельность общества, тѣмъ самымъ указали на тѣ отношенія, которыя должны существовать между обществомъ и правительствомъ, на ту роль, которую долженъ играть каждый изъ этихъ элементовъ, сообразно историческимъ условіямъ данной эпохи. Историческій опытъ показалъ какая наивыгодная, наиболѣе плодотворная дѣятельность принадлежитъ правительству, центральной власти. Эта дѣятельность общаго характера и заключается въ томъ, что центральной власти долженъ принадлежать верховный контроль, законодательство, охраненіе матеріальныхъ интересовъ всего общества, внутренней и внѣшней безопасности, остальное все, касающееся интересовъ отдѣльныхъ мѣстностей, ихъ внутренней жизни должно принадлежать органамъ самоуправленія.

Принципъ самоуправленія, какъ воплощеніе принципа самостоятельности общества, не уничтожаетъ начала подчиненности части цѣлому въ интересахъ не только послѣдняго, но и самой части, для возможности ея свободнаго развитія. Какъ самостоятельность органовъ самоуправленія, такъ и центральной власти, а равно ихъ взаимная солидарность могутъ вполнѣ существовать, когда отношенія ихъ будутъ строго и точно нормированы закономъ. Но эти нормы окажутся безсильными, обратятся въ пустую формальность и даже могутъ послужить источникомъ вопіющихъ злоупотребленій при отсутствіи правильнаго контроля, съ одной стороны юридическаго—въ видѣ органа власти, возстановляющаго нарушенныя отношенія, съ другой стороны нравственнаго—въ видѣ общественнаго мнѣнія, возможнаго при допущеніи самой широкой гласности въ связи съ свободой печати. Въ подтвержденіе и поясненіе высказанной мысли относительно солидарности между представителями самоуправленія и центральной власти, при условіи строго опредѣленныхъ отношеній, необходимости контроля общественнаго мнѣнія, можно указать на судъ присяжныхъ.

Присяжные засѣдатели совершенно свободно произносятъ свой приговоръ, не стѣсняясь никакой властью, никакой формой, ихъ внѣшняя дѣятельность, ихъ отношенія къ коронному суду опредѣлены извѣстными требованіями закона; точно также опредѣлены къ нимъ и отношенія коронпаго суда; предсѣдатель, не смотря па громадную дискреціонную власть, не нарушаетъ ихъ правъ, по правильному ходу правосудія нанесенъ былъ бы страшный ударъ, самостоятельность присяжныхъ обратилась бы въ нуль, если бы уничтоженъ былъ контроль общественнаго мнѣнія, упраздненъ былъ бы принципъ гласности.

X.

Одинъ изъ важныхъ вопросовъ, связанныхъ съ организаціей всесословной волости, составляетъ вопросъ о контролѣ надъ дѣятельностью должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія. Конечно самый главный контроль—это контроль общественнаго мнѣнія, мѣстныхъ жителей, представительныхъ собраній, но его одного еще не достаточно, потому что такой контроль имѣетъ болѣе нравственный, чѣмъ юридическій характеръ, и потому во многихъ случаяхъ не такъ дѣйствительный. Въ настоящее время контроль надъ должностными лицами волостнаго и сельскаго управленія принадлежитъ присутствію по крестьянскимъ дѣламъ и полиціи. Весьма многіе, думающіе о преобразованіи этихъ учрежденій, о передачѣ дѣлъ крестьянскаго управленія въ руки земства полагаютъ обязанности упомянутыхъ присутствій возложить на земскія управы. Но это будетъ только простое переименованіе учрежденій, безъ измѣненія характера дѣятельности,—перенесеніе дѣлъ съ одного мѣста на другое. Мнѣ кажется не возможно согласится съ подобнымъ мнѣніемъ по слѣдующимъ причинамъ. Во первыхъ, самая организація управъ, по моему мнѣнію, не соотвѣтствуетъ своему назначенію: управы въ настоящее время, будучи исполнительными органами, представляются учрежденіями коллегіальными, что совершенно не соотвѣтствуетъ ихъ характеру, такъ какъ принципъ коллегіальности не совмѣстимъ съ назначеніемъ исполнительнаго органа. Несовмѣстимость эта доказывается не только опытомъ учрежденій стараго покроя, какъ наприм. губернскія правленія, полицейскія управленія, но и опытомъ

повѣйшихъ учрежденій, какъ земскія, городскія управы. Всегда или большею частью въ подобныхъ коллегіяхъ вся дѣятельность, весь трудъ главнымъ образомъ лежитъ на одномъ болѣе способномъ, болѣе энергичномъ лицѣ, какъ предсѣдатель или особенно выдающійся членъ, остальные подписываютъ только журналы, такъ что должности являются или предметомъ честолюбія или синекурою. Коллегія скорѣе можетъ затормозить, парализовать всякое дѣло, чѣмъ содѣйствовать его болѣе успѣшному выполненію, а противъ злоупотребленій отдѣльной личности она, какъ показалъ опытъ, совершенно безсильна. Но самый важный недостатокъ заключается въ отсутствіи отвѣтственности, особенно нравственной: коллегія все прикрываетъ. Одинъ человѣкъ какъ бы онъ высоко не стоялъ на іерархической лѣстницѣ, гораздо отзывчивѣе къ общественному мнѣнію, гораздо осторожнѣе въ своихъ поступкахъ, чѣмъ всякая коллегія, ставящая себя всегда несравненно выше всего, что не имѣетъ значенія начальства. Въ виду этого, всякій исполнительный органъ мѣстнаго самоуправленія долженъ быть единоличный. Такимъ образомъ если исполнительный органъ уѣзднаго земства будетъ единоличенъ, то конечно въ виду массы дѣлъ не мыслимо передавать въ его вѣдѣніе и дѣла по надзору надъ должностными лицами; но если и допустить раціональность теперешней организаціи земскихъ управъ, то передача подобнаго рода дѣлъ не должна имѣть мѣста потому, что дѣятельность этихъ учрежденій имѣетъ свой чисто спеціальный характеръ. При контролѣ-же надъ должностными лицами, при разсмотрѣніи жалобъ на нихъ придется постоянно имѣть дѣло съ различными юридическими вопросами, требующими особыхъ занятій и особаго навыка. Кромѣ того передача подобныхъ дѣлъ въ вѣдомство управъ потребуетъ увеличенія членовъ, увеличеніе земскаго чиновничества. Самое выгодное, самое естественное передать означенный контроль въ вѣдѣніе мировыхъ судей. Противъ этого могутъ возразить, что это нарушаетъ принципъ отдѣленія административной власти отъ судебной. Но подобный принципъ не имѣетъ вовсе безусловнаго значенія, онъ имѣетъ только то значеніе, чтобы судебная власть была совершенно независима отъ административной, не была бы въ подчиненіи у послѣдней, что не согласно ни съ достоинствомъ, ни съ духомъ судебной власти, но не *наоборотъ*. Судебная власть по своему значе-

нію— толковательницы законовъ—должна стоять несравненно выше исполнительной власти. Примѣръ другихъ странъ и въ особенности Англіи говоритъ въ пользу возможности нарушенія вышеприведеннаго принципа, въ извѣстныхъ предѣлахъ, безъ всякаго ущерба отъ этого общественному порядку. Во Франціи, гдѣ принципъ раздѣленія властей проведенъ почти съ педантическою точностью, меры, органы общиннаго управленія, заключаютъ въ себѣ нѣкоторую долю и судебной функціи, значитъ соединеніе въ одномъ лицѣ исполнительной и судебной власти въ извѣстныхъ случаяхъ допускается и если противорѣчитъ тонкостямъ политической схоластики, то совершенно согласно съ требованіями жизни. Предоставленіе надзора за дѣятельностью должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія мировымъ судьямъ обусловлено не только экономическимъ соображеніямъ, отсутствіемъ необходимости созданія излишняго количества чиновничества, хотя и земскаго, но и тѣмъ обстоятельствомъ, что судьи, находясь по своему положенію въ постоянныхъ отношеніяхъ съ мѣстнымъ населеніемъ, знаютъ довольно обстоятельно его бытъ, условія жизни, причины возникающихъ столкновеній между частными и должностными лицами; кромѣ того будучи уже въ силу своей обязанности спеціалистами въ вопросахъ права, гораздо лучше, гораздо серьезнѣе отнесутся къ дѣлу, чѣмъ случайно выбранные члены управы. Увеличеніе-же дѣлъ послѣдней, увеличеніе членовъ увеличитъ только переписку и едва-ли представитъ существенныя выгоды. Расширеніе въ этомъ отношеніи вѣдомства мировыхъ судей сильнѣе сблизитъ послѣднихъ съ населеніемъ, которое будетъ видѣть въ нихъ своихъ ближайшихъ защитниковъ, поставитъ ихъ на ту высоту въ глазахъ общества, на которую желалъ поставить законодатель (1). Въ связи съ предъидущимъ вопросомъ находится вопросъ объ организаціи контроля надъ обычнымъ (называемымъ неправильно волостнымъ) судомъ, учрежденіи апелляціонной или кассаціонной инстанціи. Но я считаю этотъ вопросъ весьма сложнымъ, трудно разрѣшимымъ въ настоящее время, тѣмъ болѣе что недостаточно выяснена

---

(1) Относительно этого вопроса высказаны довольно дѣльныя замѣчанія г. Галкинымъ-Врасскимъ въ его статьѣ «Нѣсколько словъ объ уѣздномъ управленіи».

потребность со стороны народа въ подобной инстанціи. Одно могу сказать, что кассаціонной инстанціи для обычнаго суда учреждать не слѣдуетъ, потому что она не соотвѣтствуетъ совершенно понятіямъ народа, она несовмѣстна съ характеромъ обычнаго суда. Сущность кассаціи непонятна въ большинствѣ случаевъ даже и тѣмъ учрежденіямъ, которымъ принадлежитъ это право въ качествѣ кассаціонной инстанціи надъ крестьянскими судами.

Оканчивая настоящее сообщеніе, я считаю необходимымъ высказать еще одно соображеніе, повидимому не имѣющее ничего общаго съ вопросомъ о всесословной волости, но на самомъ дѣлѣ находящееся въ весьма тѣсной связи съ этимъ вопросомъ и составляющее общій выводъ всего того, что мною сказано было по поводу частныхъ случаевъ. Устанавливая необходимость учрежденія этой волости въ смыслѣ дальнѣйшаго развитія начала представительства и самоуправленія, въ интересахъ общественнаго порядка, необходимо указать, что одна только эта реформа безъ соотвѣтственныхъ измѣненій нѣкоторыхъ существенныхъ сторонъ всего законодательства не удовлетворитъ вполнѣ требованіямъ порядка. Условія порядка требуютъ, чтобы не только взаимныя отношенія между гражданами, отдѣльными группами государства, но и первыхъ къ послѣднему были точно и ясно нормированы закономъ; съ точностью, опредѣленностью закона соединена его всеобщность, которая въ общемъ началѣ заключаетъ въ себѣ всѣ отдѣльные случаи. Это только тогда возможно, когда законодательная дѣятельность вытекаетъ изъ необходимыхъ потребностей жизни, находится въ соотвѣтствіи съ общими историческими и экономическими условіями. Когда законодательство строится на основаніи немногихъ частныхъ случаевъ, апріорныхъ взглядовъ, тогда оно имѣетъ неопредѣленный, казуистическій характеръ. Неудовлетворяя потребностямъ большинства, плохо гарантируя права личности, законъ теряетъ силу, теряетъ уваженіе, что крайне опасно для существованія общества, прочность и крѣпость котораго зависитъ отъ болѣе или менѣе сильнаго развитія чувства уваженія и преданности закону. Не смотря на то, что у насъ масса законовъ, регламентирующихъ, повидимому, всѣ случаи общественной жизни, нельзя сказать, чтобы они отличались всеобщностью, чтобы они согласовались съ духомъ послѣднихъ реформъ и соотвѣтствовали вполнѣ потребностямъ

общества. Неопредѣленность, запутанность, смѣсь стараго съ новымъ—вотъ ихъ существенный недостатокъ, давно обративший на себя вниманіе юристовъ. Неопредѣленность закона въ связи съ казуистичностью и излишней регламентаціей, несоотвѣтствіе его съ потребностями общества, противорѣчіе господствующимъ началамъ порождаетъ массу недоразумѣній, отражающихся весьма вредно на всемъ ходѣ общественной жизни. — Самый существенный вредъ проявляется главнымъ образомъ въ томъ, что даже благодѣтельный законъ при сказанныхъ условіяхъ обращается въ пустую формальность, служащую иногда источникомъ злоупотребленій, а весьма либеральное учрежденіе, проникнутое самыми благородными началами, являются излишнимъ наростомъ, бременемъ для общества, возбуждающимъ только вражду послѣдняго. Такова, напримѣръ, судьба земскихъ учрежденій въ землѣ войска донскаго.

Въ виду всего этого интересы порядка, успѣшное развитіе общественной жизни требуетъ пересмотра всего дѣйствующаго законодательства съ цѣлью согласованія его съ потребностями общества и съ духомъ послѣднихъ реформъ, съ упраздненіемъ излишней регламентаціи и казуистичности и съ установленіемъ общихъ началъ права, нормирующихъ юридическія отношенія какъ отдѣльныхъ лицъ между собой, такъ и послѣднихъ къ цѣлому обществу.

Возвращаясь опять къ главному предмету моего сообщенія, съ тѣмъ чтобы совершенно покончить съ нимъ, я долженъ сказать, что я не коснулся многихъ частныхъ сторонъ этого важнаго вопроса потому, что разработка деталей должна принадлежать практикѣ, моей же цѣлью было выяснить главнымъ образомъ теоретическія основанія, указать на необходимость общаго плана, общаго начала при разрѣшеніи вопроса о всесословной волости: этотъ общій планъ заключается въ системѣ представительства, системѣ, которая должна служить исходною точкою для всѣхъ работъ, относящихся до преобразованія мѣстнаго управленія.

ПОЛОЖЕНІЯ.

1) Причина несостоятельности учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ заключается въ томъ, что они, воплощая принцинъ опеки и бюрократіи, оказались въ противорѣчіи съ новымъ строемъ мѣстной общественной жизни, который внесъ начало представительства и самоуправленія.

2) Дальнѣйшее развитіе системы мѣстнаго представительства требуетъ учрежденія болѣе мелкой земской единицы въ территоріальномъ отношеніи, всесословной волости, находящейся въ органической связи со всѣмъ земскимъ самоуправленіемъ.

3) Территоріальное дѣленіе на волости должно принадлежать уѣздному земскому собранію.

4) Исполнительные органы мѣстнаго самоуправленія должны быть единоличны, но не коллегіальны.

5) Обычные суды должны быть выдѣлены изъ волостей и пріурочены къ отдѣльной общинѣ или ихъ совокупности, по взаимному соглашенію общинъ.

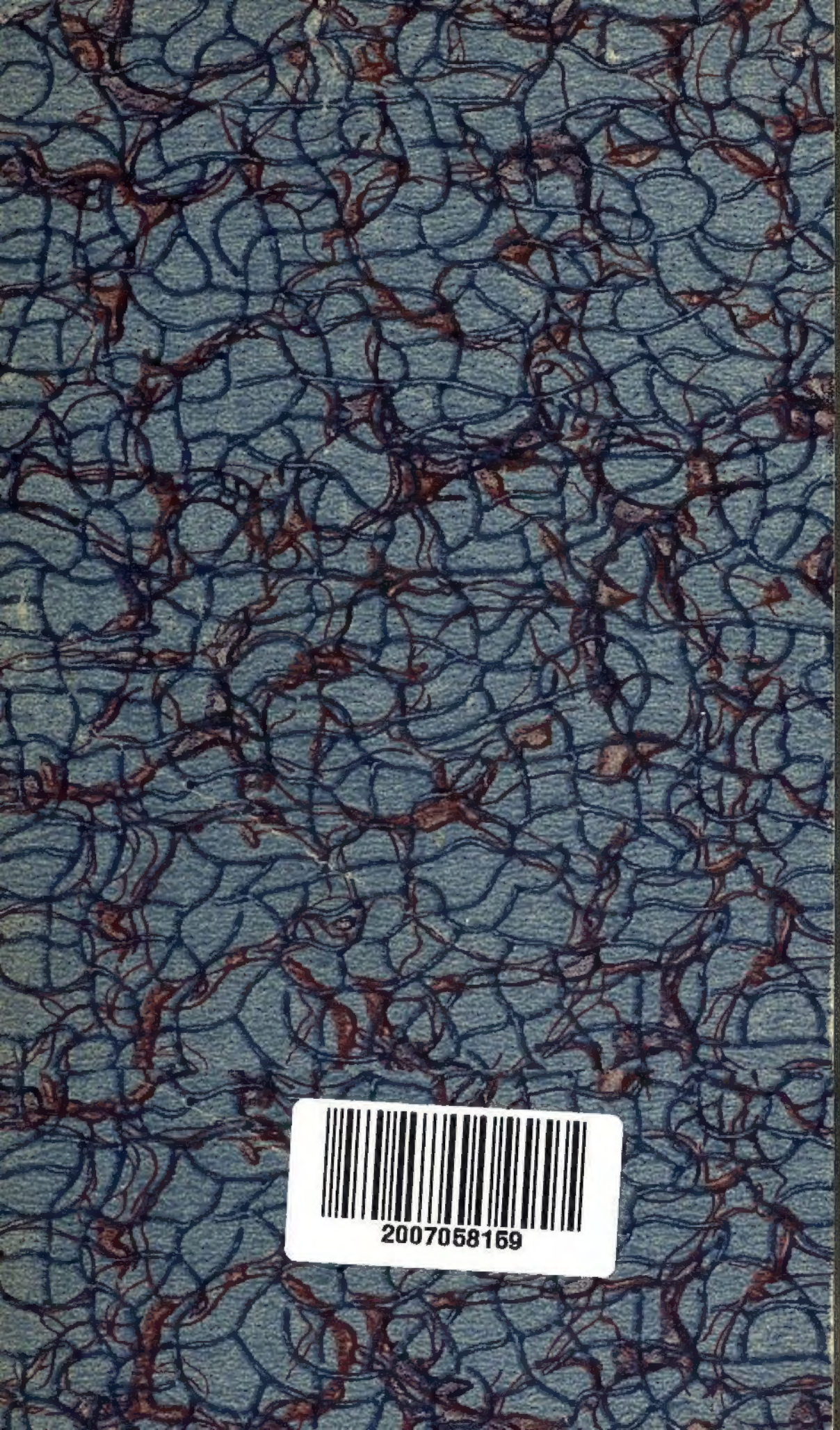
6) Контроль надъ должностными лицами, принадлежащими къ волостному и сельскому управленію долженъ принадлежать мировой юстиціи.

7) Принципъ самоуправленія требуетъ въ предѣлахъ его дѣятельности, опредѣленныхъ закономъ, полной независимости отъ центральной власти.

8) Послѣдняя должна имѣть государственно-охранительное значеніе, ей долженъ принадлежать верховный конт-

роль, законодательство, охраненіе внѣшней и внутренней безопасности.

9) Интересы общественнаго порядка требуютъ пересмотра всего дѣйствующаго законодательства съ цѣлью согласованія его съ духомъ послѣднихъ реформъ, съ упраздненіемъ излишней регламентаціи и казуистичности и съ установленіемъ общихъ началъ права, нормирующихъ юридическія отношенія какъ отдѣльныхъ лицъ между собою, такъ и послѣднихъ съ цѣлымъ обществомъ.


2007058159